



VEREADORA LUANA ALVES DO PSOL - 26ºGV

PROJETO DE LEI Nº _____/2024

“Dispõe sobre a liberdade às religiões de matrizes africanas a praticarem seus cultos e liturgias nas dependências das necrópoles municipais concedidas à administração privada e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO DECRETA:

Art. 1º Fica garantido o livre exercício dos ritos religiosos das religiões de matrizes africanas nas dependências das necrópoles municipais, concedidas à administração privada, respeitada as normas sanitárias e de convivência.

Parágrafo único. A Prefeitura de São Paulo deverá fiscalizar as concessionárias para que mantenham o livre acesso aos cemitérios.

Art. 2º Normas de convivência, compreende-se ao horário em que tais cultos poderão ser realizados, sendo limitados ao horário de funcionamento público das necrópoles para velórios/sepultamentos.

Art. 4º As concessionárias poderão exigir prévio agendamento para celebrações de cultos e giras com participação acima de quinze pessoas, a fim de garantir o bom andamento da necrópole, à causar menos impactos na rotina de sepultamentos, exumações, manutenções e limpeza.

Parágrafo único. A regra não aplica-se a ritos fúnebres

Art. 4º As concessionárias poderão destinar uma área dentro das dependências do cemitério para que tais cultos sejam realizados, sem que seja este, o único local para que estes ocorram.



Art. 5º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 10 de Julho de 2024.

(assinatura digital)

Luana Alves
Vereadora do PSOL



JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei visa garantir a liberdade às religiões de matrizes africanas, para culto e ritualísticas dentro das vinte e duas necrópoles públicas que tiveram sua gestão, operação, manutenção e exploração concedidas à administração privada através do Decreto nº 61.989 de 18 de novembro de 2022.

A luz do princípio constitucional da liberdade, é dever do Estado garantir o livre exercício de culto e proteção aos locais que estes ocorrem ou podem ocorrer, é dever desta casa legislativa, assegurar na forma da lei às religiões de matrizes africanas a autonomia e liberdade para a prática de seus cultos e liturgias nas dependências das necrópoles municipais.

Destacada a importância desse acesso para garantir a preservação e manutenção da cultura/liturgia de tais religiões, vez que essas culturas sofrem um violento processo de apagamento de sua memória, vitimizadas pelo racismo e racismo religioso existente na sociedade.

No mais para garantir o fundamento jurídico desse projeto de Lei, recorre a argumentação de Ana Paula Martins Albuquerque e Rafaela Barbosa de Brito no artigo acessado em 11/07/2024.

Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e6dfb0bdbd1a0d2>

O enterro das pessoas mortas está diretamente ligado às mais diversas crenças religiosas, bem como na ideia de *"salvação e a vida eterna em paz"*. Assim, para um número relevante de religiões, o local aonde é deixado o morto adquire um significado muito especial para os que ficam vivos. Afinal de contas, a sepultura, para amigos e familiares do morto, passa a ser um lugar sagrado. Nesse sentido, considerando que como os mortos, normalmente (já que há a possibilidade da cremação) encontram-se enterrados nos mais diversos tipos de cemitérios públicos ou privados, estes devem ser enquadrados como representativos de manifestações de crenças religiosas e, assim considerados, devem gozar de toda a proteção dada



pelo ordenamento jurídico pátrio, por meio da imunidade tributária, como garantia e concretização do direito fundamental à liberdade de crença.

Acerca dos cemitérios privados, ou públicos gestados pela iniciativa privada, independentemente da natureza jurídica que possuem, são verdadeiros locais de culto. Afinal de contas, as pessoas enterram seus mortos não apenas por uma questão de saúde e higiene pública, mas principalmente porque, ao longo do tempo, foi construída, pela própria sociedade, uma ideia de que é após a morte que a alma encontra a vida eterna e que o corpo que a abrigou enquanto ser vivo merece uma "última moradia" digna. Entende-se que é dessa forma que os cemitérios, de um modo geral, são verdadeiros locais de culto, pois, independentemente da religião professada, sempre há o pensamento de que aquele local é um chão sagrado e que, muitas vezes, serve de palco para a realização dos mais diversos rituais, como missas e oferendas, em prol daqueles que já morreram.

A Constituição vigente no Brasil, no seu artigo 5º, inciso VI, assegurou a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, como espécie de direito fundamental, a inviolabilidade da liberdade de crença e consciência, estando garantido o livre-exercício ou não de cultos religiosos, bem como a proteção dos locais de culto e suas liturgias.

Leonardo Martins apresenta um conceito bem amplo para o conceito de liberdade de crença. Vejamos:

A liberdade de crença corresponde à atividade de professar uma fé religiosa ou quaisquer das demais formas de concepção do mundo e da existência. Embora a CF privilegie somente o exercício de "cultos religiosos" e proteja somente os "locais de culto e suas liturgias", outras visões de mundo (Weltanschauung) também fazem parte da área de proteção. Entre elas encontram-se também as seitas e as demais sociedades congêneres.

Considerando essa liberdade de crença prevista na Constituição Federal de 1988, o constitucionalista José Afonso da Silva leciona de modo a defender o entendimento de que a pessoa é livre para professar qualquer religião, bem como mudar de religião, ou mesmo não ostentar nenhuma crença. Nessa liberdade de crença entra a liberdade de escolha da religião, a liberdade de aderir a qualquer seita



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

religiosa, a liberdade (ou o direito) de mudar de religião, mas também compreende a liberdade de não aderir a religião alguma, assim como a liberdade de descrença, a liberdade de ser ateu e de exprimir o livre agnosticismo. **Mas não compreende a liberdade de embarçar o livre exercício de qualquer religião, de qualquer crença, pois também a liberdade de alguém vai até onde não prejudique a liberdade dos outros.**

Assim, é inequívoca a importância atribuída ao direito fundamental titularizado pela pessoa humana sobre a sua liberdade de crença, estando ela livre para professar qualquer fé, mudar de religião, ou mesmo não crer ou professar nenhuma doutrina. Na busca de assegurar esse direito fundamental, a Lei Maior assegurou ainda a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva (art. 5º, VII, CF) pela qual, de um modo geral, *"ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar a cumprir prestação alternativa, fixada em lei"* (art. 5º, VIII, CF).

O texto constitucional ainda prevê que "é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa nos termos do art. 5º, VIII, CF" (art. 15, IV, CF). Portanto, vê-se que são dois os requisitos básicos para que uma pessoa perca seus direitos por motivo de crença religiosa: descumprimento de obrigação a todos imposta, bem como o da prestação alternativa. Assim, está presente no ordenamento jurídico brasileiro o instituto da escusa de consciência, como sendo o *"direito de não cumprir obrigações ou não praticar atos que conflituam essencialmente com os ditames de consciência de cada um"*.

Posicionando-se favorável à previsão da escusa de consciência na Constituição Federal, Alexandre de Moraes defende que: a abrangência do preceito constitucional é ampla, pois sendo a religião o complexo de princípios que dirigem os pensamentos, ações e adoração do homem para com Deus, acaba por compreender a crença, o dogma, a moral, a liturgia e o culto. O constrangimento à pessoa humana, de forma a constrangê-lo a renunciar sua fé, representa o desrespeito à diversidade democrática de idéias, filosofias e a própria diversidade espiritual.

Numa outra abordagem correlata ao direito fundamental à liberdade de crença, a Carta Magna também dispôs que o Estado não deve influir nem sofrer influência de



nenhuma religião e culto existente no país ao prever que à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, é vedado o estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, bem como subvencioná-los, embaraçar-lhe o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência e aliança, sendo ressalvada, na forma da lei, a colaboração que tenha como base o interesse público.

Fundamental, ainda, destacar que a proteção à liberdade religiosa encontra amparo também em outras normas infraconstitucionais, como, por exemplo, o Código Penal Brasileiro, de 1945, que prevê um capítulo destinado aos crimes contra o sentimento religioso.

No relatório final do Anteprojeto do novo Código Penal, de 10 de agosto de 2011, nota-se ainda uma maior preocupação do legislador em assegurar a liberdade religiosa e o respeito aos falecidos, como se pode extrair da análise do Título XIV, Capítulo III, que trata exatamente dos crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos.

No art. 447 do anteprojeto do novo Código Penal, há a tipificação da conduta de ultraje a culto e impedimento ou perturbação de ato a ele relativo, prevendo prisão de 1 mês a 1 ano ou multa para quem *"escarnecer de alguém publicamente, por motivo de crença ou função religiosa, impedir ou perturbar cerimônia ou prática de culto religioso, ou vilipendiar publicamente ato ou objeto de culto religioso"*.

Em seguida, nos arts. 448 a 451, o anteprojeto prevê maior proteção à memória dos mortos que o atual diploma penalista brasileiro, ao tipificar as condutas de impedimento ou perturbação de cerimônia funerária; violação de sepultura; destruição, subtração ou ocultação de cadáver; e vilipêndio a cadáver. Resta claro que há, nos mais variados níveis do ordenamento jurídico brasileiro, a previsão de que o Estado não pode embaraçar o funcionamento das entidades religiosas de modo algum, sob pena de estar ferindo o direito fundamental do cidadão à liberdade de crença. Dessa forma, de acordo com a Constituição Federal de 1988, há a proteção do local destinado ao culto religioso e, conseqüentemente, à entidade religiosa mantenedora desse culto. Entre as proteções pode-se destacar a imunidade tributária dos templos de qualquer culto, que deixa essas entidades afastadas das investidas fiscais do Estado, o que pode vir a ser uma ferramenta indireta que prejudicaria o exercício de algumas religiões.



Quanto à natureza jurídica do cemitério, para José dos Santos Carvalho Filho, os cemitérios são tidos como “campos santos”, pois neles encontram-se enterrados os mortos de uma determinada comunidade. Esses cemitérios podem ser classificados como públicos, áreas do domínio público, ou privados, que são os instituídos em terrenos do domínio particular, embora estejam também sob o controle do Poder Público, uma vez que há uma série de aspectos que têm relação, entre outros, com a higiene e saúde públicas, e que devem ser averiguados.

Dessa forma, pode-se dizer que os cemitérios são bens, já que se enquadram no conceito de ser *“tudo aquilo que, corpóreo ou incorpóreo, móvel ou imóvel, é suscetível de utilidade, conveniência, vantagem, proveito, apropriação, economicamente apreciável, e objeto de direito”*.

Os bens são disciplinados pelo Código Civil e, como regra básica, o art. 98 do referido diploma legal prevê que *“são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”*, sendo todos os demais bens particulares, independentemente das pessoas às quais pertençam. Todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas.

O referido autor destaca, ainda, que os titulares dos bens públicos são as pessoas jurídicas de direito público, e não os órgãos que as compõem, sendo comum na prática depara-se com registros de propriedades atribuídas a Tribunais de Justiça, Ministério Público etc. Isso revela apenas que o bem em questão foi adquirido com o orçamento do órgão específico, estando afetado às suas finalidades institucionais.

Assim, é que se pode dizer que os cemitérios públicos são bens públicos de uso especial, isso porque não se pode esquecer do fato de que, apesar de haver a livre circulação de pessoas, o que poderia fazer com que fossem classificados como bens públicos de uso comum do povo, o que prevalece é o seu fim específico, ou seja, o serviço público funerário municipal.

Entretanto, sabe-se que o serviço funerário pode ser executado diretamente pelo poder público, por meio dos órgãos municipais, ou indiretamente, por pessoas da administração indireta, como, por exemplo, fundações. Pode, ainda, ser prestado



por particular, transformando-se em objeto de delegação negocial, mediante um contrato de concessão de uso de bem público.

Sendo o cemitério administrado por entidade privada, existem duas relações jurídicas que ensejam o direito de uso: um direito geral de uso, decorrente da vinculação entre o Município e o concessionário, típica relação de direito público; e um direito especial de uso, que é originado na relação entre o concessionário e o administrado, relação com aspecto misto de direito público e de direito privado, limitando o direito apenas ao local do sepultamento.

Ainda com base na doutrina de Carvalho Filho, o negócio jurídico firmado entre o administrador do cemitério público (Município ou concessionário) e o administrado tem natureza contratual e gera para este um direito subjetivo de uso de área determinada, que pode ter natureza dupla: a de direito pessoal de uso temporário, quando o ajuste for pelo contrato de arrendamento temporário de sepulturas; ou, o mais comum, pelo contrato de uso permanente de certo local do cemitério, em que se permite até mesmo a construção de jazigos perpétuos, gerando direito real administrativo de uso perpétuo.

Dessa forma, pode-se confirmar, sem dúvida alguma, que os cemitérios, de um modo geral, possuem a natureza jurídica de bens públicos.

Os cemitérios públicos, pois, são bens públicos, visto que se enquadram no conceito amplo de que *"são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais"*.

Pode-se afirmar, por essa razão, que os terrenos onde estão situados os cemitérios públicos são, em regra, de propriedade dos Municípios, só excepcionalmente pertencendo aos demais entes da Federação, isso porque o serviço funerário é da competência municipal, já que é, inegavelmente, assunto de interesse local (art. 30, I, CF).

Sala das Sessões, 10 de Julho de 2024.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

(assinatura digital)

Luana Alves
Vereadora do PSOL